

Holt der Osten auf? Entwicklung der öffentlichen Investitionen in Ost- und Westdeutschland

Dieter Vesper
dvesper@diw.de

Ausbau und Modernisierung der Infrastruktur gelten gemeinhin als eine notwendige Bedingung für den Aufholprozess in Ostdeutschland. Sowohl in den Verhandlungen zum Solidarpakt I wie auch zum Solidarpakt II spielte die Frage der infrastrukturellen Ausstattung in Ostdeutschland eine zentrale Rolle. Während in den Verhandlungen im Frühjahr 1993 nur sehr spärliche Informationen und Schätzungen über die Höhe des staatlichen Anlagevermögens zur Verfügung standen, konnten sich die Entscheidungen im Zuge des Solidarpakts II im Jahre 2001 auf eine breitere Datengrundlage stützen.

Von Bedeutung waren hierbei Schätzungen des DIW Berlin zum staatlichen Anlagevermögen in Ost- und Westdeutschland.¹ Im Folgenden wird die damals geschätzte Entwicklung der öffentlichen Investitionen für die Jahre 1998 bis 2004 dem tatsächlichen Verlauf in Ost- und Westdeutschland gegenübergestellt, wobei die ostdeutschen Länder mit den westdeutschen Nehmerländern im Finanzausgleich verglichen werden.² Zwischen prognostizierten und tatsächlichen Werten zeigen sich erhebliche Diskrepanzen. Seinerzeit wurde eine viel günstigere Entwicklung der öffentlichen Investitionen sowohl in Ostdeutschland wie in Westdeutschland angenommen.

Anlass für das DIW Berlin, im Jahre 2000 bzw. Anfang 2001 den Umfang des staatlichen Anlagevermögens zu Beginn des Jahres 2005 in Ost- und Westdeutschland zu schätzen, waren das Auslaufen des „Solidarpakts I“ und das zu diesem Zeitpunkt geplante Inkrafttreten des „Solidarpakt II“. Nach den Regelungen des Solidarpakts I sollten die Mittel des Bundes zum Ausgleich der unterproportionalen Finanzkraft und zum Abbau der teilungsbedingten Sonderlasten in Ostdeutschland verwendet werden. Dabei waren die Sonderlasten nicht näher konkretisiert worden, doch war unstrittig, dass der infrastrukturelle Nachholbedarf eine solche Last darstellte. Die Verwendung der Mittel im Rahmen des Solidarpakts II ist eindeutiger geregelt; neben der unterproportionalen kommunalen Finanzkraft wird allein der infrastrukturelle Nachholbedarf genannt. Die Verhandlungen zwischen dem Bund auf der einen und den Ländern auf der anderen Seite fanden im Jahre 2001 statt.

¹ Vgl. Bernhard Seidel und Dieter Vesper: Anlagevermögen der ostdeutschen Länder und Gemeinden – Noch erheblicher Nachholbedarf. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 24/2000; Dieter Vesper: Zum infrastrukturellen Nachholbedarf in Ostdeutschland. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 20/2001. In den Berechnungen des DIW Berlin wurden nur jene Teile des Kapitalstocks betrachtet, für die Länder und Gemeinden unmittelbar die Verantwortung tragen; ausgeklammert blieben die Investitionen des Bundes.

² Der Kapitalstock ist in den finanzschwachen Ländern Westdeutschlands kleiner als in den wirtschafts- und finanzstarken Länder. Es wäre unangemessen, die finanzstarken Länder in den Ost-West-Vergleich einzubeziehen.

72. Jahrgang/22. Juni 2005

Inhalt

Holt der Osten auf? Entwicklung der öffentlichen Investitionen in Ost- und Westdeutschland

Seite **393**

Schätzansätze des DIW Berlin

Der staatliche Kapitalstock wird auf Basis langer Investitionsreihen des Staates berechnet. Die Schätzungen des DIW Berlin basierten auf den Daten der Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts, die vom Statistischen Bundesamt – allerdings erst mit erheblicher Verzögerung – veröffentlicht werden.³ Damals lagen Daten für die einzelnen Aufgabenbereiche lediglich bis zum Jahr 1997 vor, die Entwicklung 1998 konnte anhand der „Kassenergebnisse“ der öffentlichen Haushalte fortgeschrieben werden.⁴

Für die Jahre 1999 bis 2004 mussten umfangreiche Schätzungen durchgeführt werden. Dabei wurden die Investitionsausgaben der Länder in Anlehnung an deren mittelfristigen Finanzpläne geschätzt; die Aufteilung nach Aufgabenbereichen erfolgte anhand von Informationen über die vergangenen Jahre. Für die Gemeinden bot sich in Ermangelung aussagekräftiger Finanzpläne ein zweistufiges Verfahren an. Zum einen dienten die Investitionszuweisungen der Länder an die Gemeinden gemäß der Finanzplanungen der Länder als Orientierungsmaßstab. Zum anderen wurde länderspezifisch die Entwicklung der kommunalen Einnahmen anhand der gesamtwirtschaftlichen Vorgaben der Bundesregierung, die ja auch den mittelfristigen Finanzplänen der Länder zugrunde liegt, geschätzt.

Zusammen mit den Vorstellungen über die Höhe der Neuverschuldung wurden künftige Ausgaben-spielräume ausgelotet, wobei angenommen wurde, dass die Gemeinden aufgrund ihrer haushaltsrechtlichen Restriktionen einen Haushaltsausgleich anstreben und die Investitionen faktisch eine Residualgröße darstellen. Auch spielt generell die lokale (regionale) Wirtschaftskraft eine gewichtige Rolle: Je stärker die Wirtschaftskraft, umso höher sind die Einnahmen aus der Gewerbesteuer, hierdurch wiederum verbessern sich die Möglichkeiten der kommunalen Kreditaufnahme; in beiden Fällen stehen der kommunalen Ebene mehr Mittel für investive Zwecke zur Verfügung. Deshalb wurde für die Gemeinden in den wirtschafts- und steuerstarken Ländern eine überdurchschnittliche Investitionstätigkeit unterstellt.

Per saldo wurde für die wirtschaftsstarken westdeutschen Länder und deren Gemeinden ein Zuwachs der Investitionsausgaben im Zeitraum 1998 bis 2003 um reichlich 5 % pro Jahr prognostiziert, während für die finanzschwachen Länder eine Rate von 3 % geschätzt wurde. Für die ostdeutschen Länder und Gemeinden ergab sich – ausgehend von einem hohen Niveau – ein nahezu stagnierender Verlauf (Tabelle 1). Die Schätzungen beruhten auf der damaligen Zielprojektion der Bundesregierung,

dass die gesamtwirtschaftliche Leistung (in jeweiligen Preisen) um 3,5 % pro Jahr expandieren würde; für Ostdeutschland wurde noch eine etwas höhere Rate veranschlagt.⁵

Auf dieser Basis errechnete das DIW Berlin für die ostdeutschen Länder und Gemeinden im Jahre 2005 ein Anlagevermögen,⁶ das bei etwas mehr als zwei Drittel des westdeutschen Pro-Kopf-Niveaus lag. Dabei wurde die Höhe des Nachholbedarfs in Abhängigkeit von dem Wert definiert, den die westdeutschen Nehmerländer im Finanzausgleich erreichen würden. Für Letztere wurde ein Anlagevermögen von 20 200 Euro je Einwohner ermittelt, für die ostdeutschen Länder belief sich der Pro-Kopf-Wert auf 14 600 Euro; aus dieser Differenz wurde ein Nachholbedarf von knapp 80 Mrd. Euro errechnet. Das Gesamtergebnis kam zustande, indem jene Bereiche, in denen Ostdeutschland einen Ausstattungsvorsprung aufwies, mit den Bereichen saldiert wurden, die defizitär waren.

Erhebliche Diskrepanzen zwischen projizierter und tatsächlicher Wirtschaftsentwicklung

Grundlage der staatlichen Planungen sind Vorstellungen über den künftigen Wirtschaftsverlauf, denn die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen prägen die Entwicklung der öffentlichen Finanzen. Vor allem die öffentlichen Einnahmen sind weitgehend Reflex der wirtschaftlichen Entwicklung, und auch das Wirtschaftswachstum selbst bleibt nicht unbeeinflusst vom staatlichen Verhalten, gehen doch beispielsweise von vermehrten Ausgaben in die Infrastruktur positive gesamtwirtschaftliche Wirkungen aus.

Die vergangenen Jahre waren von einer erheblichen Diskrepanz zwischen tatsächlicher und projizierter Wirtschaftsentwicklung geprägt. Im Konjunkturaufschwung Ende der 90er Jahre war der Unterschied zwischen prognostiziertem und tatsächlichem Verlauf noch gering. Hingegen kam der Einbruch im Jahre 2000 nicht nur für die staatlichen Entscheidungsträger völlig überraschend; auch die wirtschaftliche Stagnation in den Folgejahren

³ Statistisches Bundesamt: Fachserie 14, Reihe 3.1: Finanzen und Steuern, Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts.

⁴ Statistisches Bundesamt: Fachserie 14, Reihe 2: Finanzen und Steuern, Vierteljährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte. Allerdings werden in dieser Reihe, die zeitnahe Daten liefert, nur die Bauausgaben, nicht jedoch der Erwerb von beweglichem Sachvermögen (Ausrüstungen) nach Aufgabenbereichen getrennt ausgewiesen. Auch ist der Grad der Detaillierung viel geringer als in den „Rechnungsergebnissen“.

⁵ Vgl. Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): Finanzbericht 2000. Bonn 1999.

⁶ Zusammen mit wichtigen Parametern wie der durchschnittlichen Nutzungsdauer für Bauten und Ausrüstungen und dem Verlauf der Abgangsfunktionen lässt sich aus den jährlich realisierten Investitionsvolumina der Bestand an Infrastrukturkapital ableiten.

Tabelle 1

Geschätzte Entwicklung der Ausgaben für Bauten und bewegliches Sachvermögen nach Aufgabenbereichen 1998 bis 2004

In Mill. Euro

Aufgabenbereiche	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Politische Führung und zentrale Verwaltung	1 378	1 369	1 382	1 420	1 465	1 497	1 571
Flächenländer Ostdeutschland	559	477	472	467	466	476	493
Flächenländer Westdeutschland	819	892	911	952	998	1 021	1 078
Geberländer	542	718	736	774	820	835	886
Nehmerländer	276	174	174	178	178	185	192
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	1 130	1 201	1 211	1 241	1 275	1 289	1 355
Flächenländer Ostdeutschland	343	336	330	327	327	335	349
Flächenländer Westdeutschland	786	864	880	914	948	954	1 006
Geberländer	585	653	668	699	734	731	775
Nehmerländer	201	211	212	216	214	223	231
Rechtsschutz	322	327	319	317	295	291	303
Flächenländer Ostdeutschland	105	96	94	92	89	90	92
Flächenländer Westdeutschland	218	232	225	225	206	201	211
Geberländer	183	187	180	182	167	160	169
Nehmerländer	34	45	45	43	39	40	42
Schulen	4 030	4 226	4 372	4 576	4 799	5 050	5 345
Flächenländer Ostdeutschland	981	1 104	1 090	1 093	1 110	1 150	1 211
Flächenländer Westdeutschland	3 049	3 123	3 282	3 483	3 689	3 899	4 133
Geberländer	2 379	2 377	2 521	2 697	2 876	3 054	3 252
Nehmerländer	670	745	760	785	813	845	881
Hochschulen und sonstige Forschung	2 649	2 861	2 741	2 726	2 584	2 579	2 675
Flächenländer Ostdeutschland	672	746	733	716	699	702	710
Flächenländer Westdeutschland	1 977	2 115	2 008	2 010	1 886	1 878	1 965
Geberländer	1 548	1 671	1 570	1 584	1 490	1 470	1 546
Nehmerländer	429	443	438	426	396	408	418
Kultur	605	619	621	640	660	683	719
Flächenländer Ostdeutschland	234	207	204	203	204	210	218
Flächenländer Westdeutschland	371	411	417	437	455	473	500
Geberländer	305	329	333	351	370	384	408
Nehmerländer	66	82	84	85	85	89	92
Soziale Sicherung	317	351	362	378	393	414	438
Flächenländer Ostdeutschland	71	68	68	68	69	71	74
Flächenländer Westdeutschland	246	282	294	311	325	343	363
Geberländer	194	227	238	253	265	281	299
Nehmerländer	52	55	56	58	59	62	64
Sport und Erholung	1 067	827	853	891	930	981	1 040
Flächenländer Ostdeutschland	387	251	247	246	249	258	272
Flächenländer Westdeutschland	680	575	606	645	681	723	768
Geberländer	527	436	465	499	530	566	604
Nehmerländer	152	139	142	146	151	157	164
Kommunale Gemeinschaftsdienste	3 957	4 211	4 397	4 640	4 879	5 177	5 489
Flächenländer Ostdeutschland	632	691	687	693	708	737	780
Flächenländer Westdeutschland	3 325	3 519	3 710	3 947	4 171	4 439	4 709
Geberländer	2 807	2 912	3 084	3 296	3 492	3 731	3 972
Nehmerländer	518	607	626	651	679	708	737
Verkehrs- und Nachrichtenwesen	6 129	6 286	6 412	6 631	6 811	7 169	7 548
Flächenländer Ostdeutschland	2 010	1 958	1 931	1 923	1 931	1 987	2 071
Flächenländer Westdeutschland	4 119	4 328	4 481	4 708	4 880	5 182	5 478
Geberländer	2 911	3 034	3 157	3 362	3 519	3 771	4 010
Nehmerländer	1 208	1 294	1 324	1 345	1 361	1 411	1 467
Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen	1 012	1 011	1 027	1 027	993	1 027	1 082
Flächenländer Ostdeutschland	414	362	356	353	355	365	381
Flächenländer Westdeutschland	598	649	671	674	638	661	701
Geberländer	468	491	509	512	478	496	529
Nehmerländer	130	158	162	162	160	165	172
Sonstiges	4 567	5 033	5 142	5 332	5 565	5 803	6 130
Flächenländer Ostdeutschland	1 745	1 768	1 743	1 742	1 757	1 817	1 907
Flächenländer Westdeutschland	2 822	3 265	3 399	3 591	3 808	3 986	4 223
Geberländer	2 168	2 555	2 678	2 853	3 057	3 206	3 411
Nehmerländer	654	710	721	737	751	780	812
Aufgabenbereiche insgesamt	27 162	28 321	28 840	29 819	30 649	31 959	33 692
Flächenländer Ostdeutschland	8 153	8 065	7 955	7 924	7 964	8 199	8 557
Flächenländer Westdeutschland	19 009	20 256	20 885	21 895	22 685	23 760	25 135
Geberländer	14 618	15 591	16 139	17 062	17 798	18 686	19 862
Nehmerländer	4 391	4 665	4 745	4 833	4 887	5 074	5 272

Quelle: Schätzungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2005

wurde nicht vorhergesehen. Im Ergebnis waren die gesamtwirtschaftlichen „Vorgaben“ durch die Bundesregierung für die Schätzung der Steuereinnahmen oder auch für die Veranschlagung der Staatsausgaben in den Jahren 2001 bis 2004 im Durchschnitt um 30 Mrd. Euro pro Jahr zu hoch angesetzt.⁷ Hinzu kam, dass die Steuerausfälle infolge von Steuerrechtsänderungen, insbesondere den Reformen der Einkommen- und Körperschaftsteuer, merklich unterschätzt wurden.

All dies hatte gravierende Auswirkungen auf den staatlichen Planungsprozess, denn die finanzwirtschaftlichen Plangrößen mussten mehrfach deutlich nach unten revidiert werden. Nicht vorhergesehene Steuermindereinnahmen in einer Größenord-

nung von jährlich 7 bis 8 Mrd. Euro führten vor allem beim flexiblen Teil der Ausgaben zu Anpassungen, also vornehmlich bei den öffentlichen Sachinvestitionen (Ausrüstungen und Bauten) sowie bei den investiven innerstaatlichen Finanzströmen.

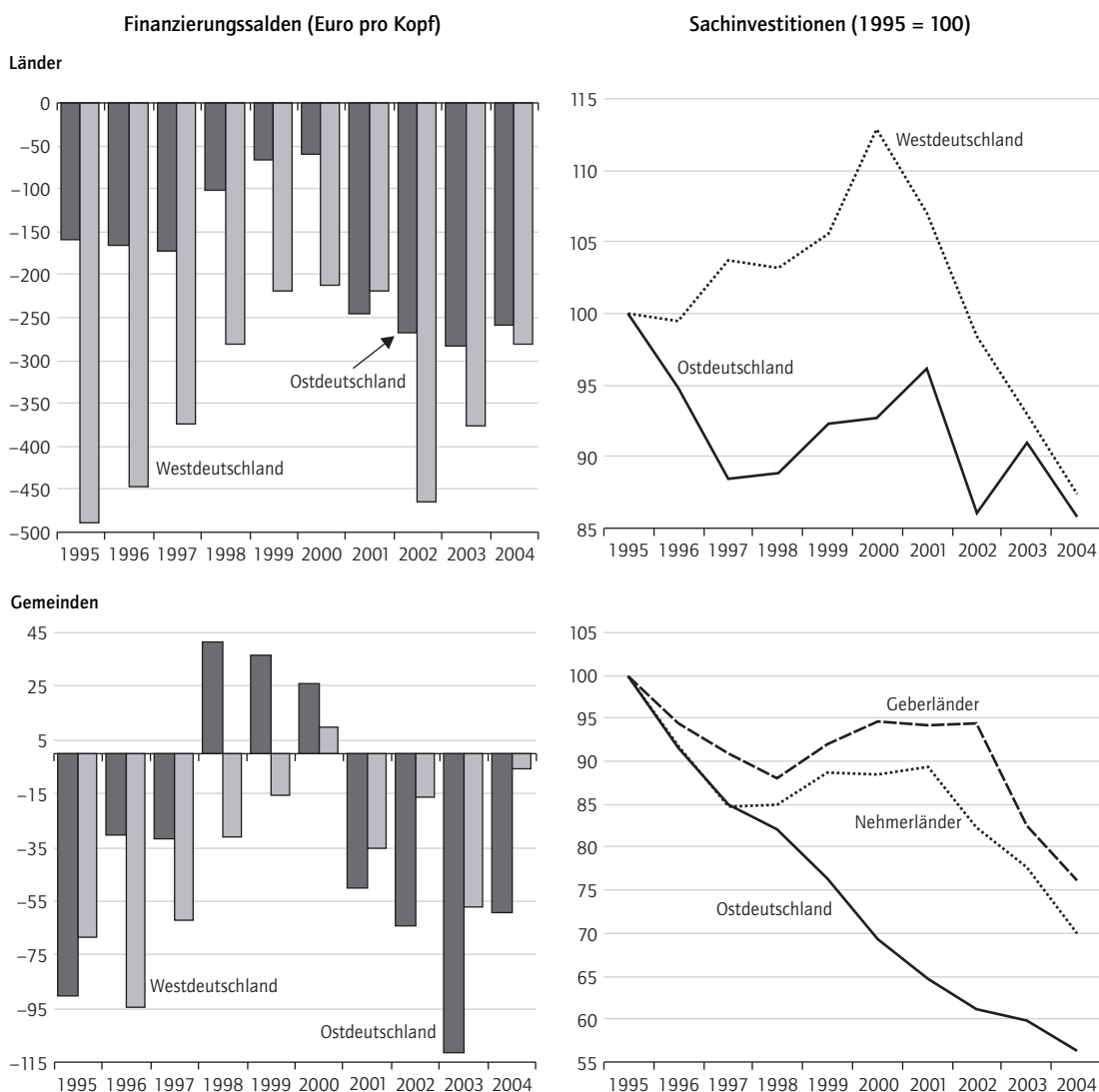
Stark rückläufige Investitionen in Ländern und Kommunen

Im Zuge des Konjunkturaufschwungs am Ende der 90er Jahre war es den Ländern und Gemein-

⁷ Vgl. Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (ARGE): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2004. In: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 43/2004, S. 661.

Abbildung

Entwicklung der Finanzierungssalden und der Sachinvestitionen von Ländern und Gemeinden 1995 bis 2004



Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2005

den⁸ gelungen, ihre Haushaltsdefizite spürbar zu verringern bzw. sogar Überschüsse zu erzielen; selbst die ostdeutschen Gemeinden schlossen im Jahre 2000 mit einem Überschuss ab (Abbildung). Doch es war nicht nur der konjunkturelle Rückenwind, der Ländern und Gemeinden zusätzliche Einnahmen verschaffte, auch eine moderat antizyklische Ausgabenpolitik trug zur Verbesserung der Finanzlage bei. Im Gegensatz zu den westdeutschen Kommunen, die konjunkturbedingte Mehreinnahmen noch für zusätzliche Investitionen nutzten, kürzten die ostdeutschen Gemeinden ihre Investitionsausgaben kräftig, wenngleich von viel höherem Niveau ausgehend. Bereits seit Mitte der 90er Jahre kann in den ostdeutschen Kommunalhaushalten ein starker Abwärtstrend der Investitionen beobachtet werden.

Im Zuge des konjunkturellen Abschwungs im Jahre 2001 und der wirtschaftlichen Stagnation in den Jahren danach, aber auch als Folge der umfangreichen Steuersenkungen und der damit verbundenen Steuerausfälle verschlechterte sich die Finanzierungsposition der Länder und Gemeinden in Ost- wie in Westdeutschland erheblich. Dies zog Reaktionen auf der Ausgabe Seite nach sich. Die Einschnitte bei den Ausgaben schlugen sich in den ostdeutschen Länderhaushalten in geringeren Zuweisungen an die Kommunen und demzufolge in massiven Kürzungen der kommunalen Investitionen nieder. Dabei wurden die Investitionsausgaben in Ostdeutschland weitaus stärker als in Westdeutschland gekürzt; dort wiederum wurden die Investitionsausgaben in den finanzschwachen Ländern stärker als in den Geberländern zurückgefahren. Diese Entwicklung hielt bis zum Jahre 2004 an; im Vorjahr sind die Investitionsausgaben der Länder und Gemeinden um reichlich 7 % gesunken.

Tatsächlich haben die Investitionsausgaben der Länder und Gemeinden im Zeitraum 1998 bis 2004 nicht – wie in der Schätzung des DIW Berlin angenommen – um knapp 4 % jährlich expandiert; vielmehr sind sie um 3 % pro Jahr geschrumpft (Tabelle 2). Im Jahre 2004 betrug die Abweichung zwischen den geschätzten und den getätigten Investitionsausgaben fast 11 Mrd. Euro (Tabelle 3). Das in dieser Zeit realisierte Investitionsvolumen weist also einen deutlich geringeren Wert auf als zu dieser Zeit geschätzt: Kumuliert man die jährlichen Abweichungen zwischen Schätz- und Istwerten, so errechnet sich eine Diskrepanz von über 24 Mrd. Euro; dies entspricht 13 % der für diesen Zeitraum geschätzten Investitionsausgaben. Das bedeutet, dass der Wert des Anlagevermögens der Länder und Gemeinden für 2005 merklich niedriger zu veranschlagen ist als ursprünglich berechnet.

Bei der Interpretation der Ergebnisse ist allerdings zu beachten, dass gerade in den 90er Jahren eine Reihe von staatlichen Aufgaben im Zuge der formalen oder materiellen Privatisierung aus den öffentlichen Haushalten ausgelagert wurde. Genauere Aussagen hierüber sind anhand des verfügbaren statistischen Materials nicht möglich. Wahrscheinlich wird der Rückgang der Investitionstätigkeit insbesondere auf der kommunalen Ebene durch die Ausgliederungen überzeichnet. In der Schätzung des DIW Berlin war dieser Ausgliederungseffekt mangels geeigneter Daten seinerzeit nicht berücksichtigt worden.

Entwicklung nach Aufgabenbereichen

Die Investitionstätigkeit der Länder und Gemeinden konzentriert sich auf wenige Aufgabenbereiche. Rund 60 % der Investitionsausgaben entfallen auf die Bereiche Schulen, Hochschulen, kommunale Gemeinschaftsdienste (insbesondere Abwasserbeseitigung) und Verkehr. Die Daten bis zum Jahre 2002 in Tabelle 2 basieren auf den detaillierten Ergebnissen der „Jahresrechnungsstatistik“ des Statistischen Bundesamtes; für die Jahre 2003 und 2004 wurden die Informationen der „Vierteljährlichen Kassenergebnisse“⁹ herangezogen, das heißt, für die Aufteilung auf die quantitativ weniger bedeutsamen Aufgabenbereiche mussten Schätzungen vorgenommen werden.

In der Verlaufsbeurteilung wird deutlich, dass sich die Investitionen in Ostdeutschland im Bereich der politischen Führung und zentralen Verwaltung, in der öffentlichen Sicherheit und im Rechtsschutz, aber auch im Bereich Sport und Erholung stärker als ursprünglich angenommen entwickelt haben. Teilweise waren seinerzeit vom DIW Berlin nicht zunehmende, sondern rückläufige Investitionsausgaben in diesen Aufgabenbereichen erwartet worden. Der Grund für diese Annahme war, dass in diesen Bereichen bereits Mitte der 90er Jahre ein Ausstattungsvorsprung ermittelt worden war. Tatsächlich waren bis dahin viele Rathäuser, Parlamentsgebäude oder auch Ministerien in Ostdeutschland sehr repräsentativ und entsprechend aufwendig errichtet bzw. restauriert worden.

⁸ Im Folgenden werden die Flächenländer betrachtet; die Stadtstaaten bleiben aufgrund ihrer „strukturellen Andersartigkeit“ aus der Analyse ausgeklammert.

⁹ Die „Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts“, in der eine detaillierte Darstellung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben nach Arten und Funktionsbereichen erfolgt, erscheinen mit dreijähriger Verzögerung. Die vierteljährlichen Kassenergebnisse liefern aktuellere Daten, doch ist der Berichtsbereich kleiner (beispielsweise fehlen die kommunalen Zweckverbände), und die verschiedenen Ausgabearten werden nicht nach Aufgabenbereichen dargestellt. Lediglich die Ausgaben für Baumaßnahmen werden nach Funktionsbereichen ausgewiesen; allerdings ist die Unterteilung relativ grob.

Tabelle 2

Tatsächliche Entwicklung der Ausgaben für Bauten und bewegliches Sachvermögen nach Aufgabenbereichen 1998 bis 2004

In Mill. Euro

Aufgabenbereiche	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Politische Führung und zentrale Verwaltung	1 784	1 789	1 753	1 760	1 679	1 585	1 465
Flächenländer Ostdeutschland	696	564	514	462	425	400	390
Flächenländer Westdeutschland	1 088	1 225	1 240	1 298	1 254	1 185	1 075
Geberländer	802	928	950	1 011	981	930	845
Nehmerländer	286	297	290	286	274	255	230
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	1 397	1 454	1 483	1 542	1 565	1 485	1 445
Flächenländer Ostdeutschland	434	429	394	405	373	365	345
Flächenländer Westdeutschland	963	1 024	1 090	1 137	1 191	1 120	1 100
Geberländer	736	760	844	883	934	860	840
Nehmerländer	227	264	246	255	257	260	260
Rechtsschutz	480	475	504	463	405	353	325
Flächenländer Ostdeutschland	106	155	165	192	137	125	120
Flächenländer Westdeutschland	374	320	339	271	268	228	205
Geberländer	319	261	274	216	199	174	154
Nehmerländer	55	60	65	54	69	54	51
Schulen	4 310	4 166	4 097	4 360	4 004	3 785	3 593
Flächenländer Ostdeutschland	1 113	1 030	919	823	633	603	591
Flächenländer Westdeutschland	3 197	3 136	3 178	3 537	3 371	3 182	3 002
Geberländer	2 521	2 454	2 437	2 673	2 633	2 509	2 336
Nehmerländer	677	682	741	865	738	673	666
Hochschulen und sonstige Forschung	2 252	2 287	2 254	2 079	1 866	1 955	1 895
Flächenländer Ostdeutschland	598	638	619	658	553	530	500
Flächenländer Westdeutschland	1 655	1 648	1 635	1 421	1 312	1 425	1 395
Geberländer	1 287	1 288	1 233	1 118	1 053	1 100	1 120
Nehmerländer	367	360	403	303	259	325	275
Kultur	749	758	766	773	697	654	603
Flächenländer Ostdeutschland	259	246	234	210	180	169	158
Flächenländer Westdeutschland	490	512	532	563	517	485	445
Geberländer	405	414	431	462	447	422	390
Nehmerländer	86	98	101	101	71	63	55
Soziale Sicherung	351	330	325	319	757	713	675
Flächenländer Ostdeutschland	81	62	67	65	164	166	160
Flächenländer Westdeutschland	270	269	258	254	594	547	515
Geberländer	215	214	201	195	466	425	400
Nehmerländer	55	55	58	59	128	122	115
Sport und Erholung	1 150	1 193	1 212	1 250	1 188	1 132	943
Flächenländer Ostdeutschland	429	405	359	338	283	235	205
Flächenländer Westdeutschland	721	788	853	912	905	897	738
Geberländer	561	620	672	723	721	725	620
Nehmerländer	160	168	181	189	184	172	118
Kommunale Gemeinschaftsdienste	4 340	4 008	3 792	3 435	3 025	2 613	2 348
Flächenländer Ostdeutschland	659	548	472	382	387	336	302
Flächenländer Westdeutschland	3 681	3 461	3 320	3 053	2 639	2 277	2 046
Geberländer	3 105	2 888	2 837	2 613	2 371	2 050	1 859
Nehmerländer	576	572	483	440	268	227	186
Verkehrs- und Nachrichtenwesen	6 710	7 122	7 433	7 239	6 829	6 372	5 680
Flächenländer Ostdeutschland	2 127	2 174	2 059	1 993	1 986	1 853	1 677
Flächenländer Westdeutschland	4 583	4 947	5 374	5 245	4 843	4 519	4 003
Geberländer	3 278	3 537	3 909	3 830	3 581	3 248	2 969
Nehmerländer	1 305	1 410	1 465	1 416	1 262	1 271	1 034
Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen	1 066	983	1 066	917	876	771	683
Flächenländer Ostdeutschland	416	314	318	276	257	226	176
Flächenländer Westdeutschland	650	669	748	641	619	546	507
Geberländer	511	534	587	494	473	389	382
Nehmerländer	139	135	161	147	146	156	125
Sonstiges	3 484	3 312	3 507	3 497	3 814	3 267	3 176
Flächenländer Ostdeutschland	1 484	1 382	1 370	1 303	1 322	1 692	1 627
Flächenländer Westdeutschland	2 000	1 929	2 137	2 194	2 492	1 574	1 550
Geberländer	1 487	1 454	1 525	1 641	1 847	1 036	983
Nehmerländer	513	476	612	553	644	538	567
Aufgabenbereiche insgesamt	28 074	27 876	28 193	27 633	26 706	24 684	22 832
Flächenländer Ostdeutschland	8 401	7 947	7 489	7 106	6 700	6 700	6 251
Flächenländer Westdeutschland	19 673	19 929	20 704	20 527	20 006	17 984	16 581
Geberländer	15 227	15 352	15 899	15 859	15 706	13 869	12 898
Nehmerländer	4 446	4 577	4 805	4 668	4 300	4 115	3 683

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2005

Tabelle 3

Absolute Differenzen zwischen geschätzter und tatsächlicher Entwicklung der Investitionsausgaben 1998 bis 2004

In Mill. Euro

Aufgabenbereiche	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Kumuliert 1998–2004
Politische Führung und zentrale Verwaltung	-407	-420	-371	-340	-215	-88	106	-1 735
Flächenländer Ostdeutschland	-137	-87	-42	5	41	76	103	-40
Flächenländer Westdeutschland	-269	-333	-329	-345	-256	-164	3	-1 694
Geberländer	-260	-210	-214	-237	-160	-95	41	-1 135
Nehmerländer	-10	-123	-116	-108	-96	-70	-38	-559
Öffentliche Sicherheit und Ordnung	-268	-253	-272	-301	-289	-196	-90	-1 670
Flächenländer Ostdeutschland	-91	-93	-63	-78	-46	-30	4	-397
Flächenländer Westdeutschland	-177	-160	-209	-223	-243	-166	-94	-1 273
Geberländer	-151	-107	-175	-184	-201	-129	-65	-1 013
Nehmerländer	-26	-53	-34	-39	-42	-37	-29	-260
Rechtsschutz	-158	-148	-185	-146	-110	-62	-22	-831
Flächenländer Ostdeutschland	-1	-59	-71	-100	-47	-35	-28	-343
Flächenländer Westdeutschland	-156	-89	-113	-46	-63	-27	6	-488
Geberländer	-136	-74	-94	-35	-33	-14	15	-369
Nehmerländer	-21	-15	-20	-11	-30	-13	-9	-119
Schulen	-280	60	275	215	795	1 265	1 752	4 081
Flächenländer Ostdeutschland	-132	73	171	270	477	547	620	2 027
Flächenländer Westdeutschland	-149	-13	104	-55	318	717	1 132	2 054
Geberländer	-142	-77	85	24	243	545	916	1 595
Nehmerländer	-7	63	19	-79	75	173	215	459
Hochschulen und sonstige Forschung	397	574	487	647	719	625	780	4 228
Flächenländer Ostdeutschland	75	108	114	58	145	172	210	882
Flächenländer Westdeutschland	322	466	373	589	573	452	570	3 346
Geberländer	260	383	337	466	437	370	427	2 680
Nehmerländer	62	83	35	123	137	83	143	667
Kultur	-144	-139	-145	-133	-38	29	116	-454
Flächenländer Ostdeutschland	-25	-38	-30	-7	25	41	60	26
Flächenländer Westdeutschland	-119	-101	-115	-127	-62	-12	55	-481
Geberländer	-100	-85	-98	-111	-77	-38	18	-490
Nehmerländer	-20	-16	-17	-16	15	26	37	10
Soziale Sicherung	-34	20	37	60	-364	-299	-237	-818
Flächenländer Ostdeutschland	-10	7	1	3	-95	-95	-86	-275
Flächenländer Westdeutschland	-24	14	36	57	-269	-204	-152	-543
Geberländer	-21	13	37	58	-201	-144	-101	-358
Nehmerländer	-3	1	-1	-1	-69	-60	-51	-185
Sport und Erholung	-83	-366	-359	-359	-258	-150	96	-1 479
Flächenländer Ostdeutschland	-42	-154	-112	-91	-33	23	67	-343
Flächenländer Westdeutschland	-42	-213	-246	-267	-224	-173	30	-1 136
Geberländer	-34	-184	-207	-224	-191	-159	-16	-1 014
Nehmerländer	-8	-29	-39	-43	-33	-15	45	-122
Kommunale Gemeinschaftsdienste	-383	202	605	1 205	1 853	2 564	3 141	9 188
Flächenländer Ostdeutschland	-28	144	215	312	321	401	477	1 842
Flächenländer Westdeutschland	-355	59	390	894	1 532	2 163	2 663	7 346
Geberländer	-298	24	247	683	1 121	1 681	2 113	5 570
Nehmerländer	-58	35	143	211	411	482	550	1 775
Verkehrs- und Nachrichtenwesen	-581	-835	-1 021	-608	-18	797	1 868	-398
Flächenländer Ostdeutschland	-117	-216	-128	-70	-55	133	393	-59
Flächenländer Westdeutschland	-464	-619	-893	-538	37	664	1 475	-339
Geberländer	-367	-503	-752	-468	-62	523	1 042	-587
Nehmerländer	-97	-116	-141	-70	99	140	433	248
Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen	-54	28	-39	110	117	255	399	817
Flächenländer Ostdeutschland	-3	49	39	78	98	140	205	605
Flächenländer Westdeutschland	-52	-20	-77	33	19	116	194	212
Geberländer	-43	-43	-78	18	5	107	147	112
Nehmerländer	-9	23	1	15	14	9	47	99
Sonstiges	1 083	1 721	1 635	1 835	1 751	2 536	2 953	13 515
Flächenländer Ostdeutschland	261	385	373	438	435	125	280	2 297
Flächenländer Westdeutschland	822	1 336	1 262	1 397	1 317	2 411	2 673	11 218
Geberländer	682	1 101	1 153	1 213	1 210	2 169	2 427	9 955
Nehmerländer	141	235	109	184	106	242	246	1 263
Aufgabenbereiche insgesamt	-912	445	647	2 186	3 943	7 275	10 859	24 444
Flächenländer Ostdeutschland	-249	118	466	818	1 264	1 499	2 306	6 222
Flächenländer Westdeutschland	-663	327	181	1 368	2 679	5 776	8 554	18 222
Geberländer	-609	239	240	1 203	2 092	4 817	6 964	14 946
Nehmerländer	-54	88	-59	165	588	959	1 590	3 276

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2005

In den quantitativ bedeutsameren Bereichen Schulen, Hochschulen und auch in den kommunalen Gemeinschaftsdiensten wurde indes weniger investiert, als seinerzeit vom DIW Berlin geschätzt worden war. Diese Entwicklung überrascht, denn gerade der schulische Bereich war als sehr defizitär eingestuft worden. Allerdings schlägt hier der Bevölkerungsrückgang besonders stark zu Buche, so dass der Nachholbedarf geringer als prognostiziert einzuschätzen ist. Hingegen hat sich im Verkehrsbereich, also dort, wo die meisten Investitionen getätigt werden, die tatsächliche Entwicklung weitgehend wie angenommen vollzogen.

Alles in allem kann nur bedingt von einer Fehlverwendung der Mittel aus dem Solidarpakt I gesprochen werden, nimmt man ihre Verteilung auf die einzelnen Aufgabenbereiche zum Maßstab. Dabei bleibt offen, ob und inwieweit die Transferzahlungen, die bisher von West- nach Ostdeutschland geflossen sind, in hinreichendem Maße für investive Zwecke ausgegeben wurden.

Fazit

Die hartnäckige wirtschaftliche Stagnation sowie die umfangreichen Steuerentlastungen haben seit 2001 enorme Steuerausfälle nach sich gezogen, die zu drastischen Kürzungen der öffentlichen Investitionsausgaben führten. Dabei wurden die Investitionen in Ostdeutschland – allerdings ausgehend von einem weit höheren Niveau – stärker verringert als in den westdeutschen Ländern und Gemeinden. Somit haben sich die Investitionsausgaben in Ost und West sehr viel schwächer entwickelt, als dies vom DIW Berlin seinerzeit in den Berechnungen zum Nachholbedarf an öffentlicher Infrastruktur in Ostdeutschland angenommen worden war.

Bezieht man die kumulierten Differenzen zwischen geschätzten und tatsächlichen Investitionsausgaben in West- und Ostdeutschland auf die Zahl der Einwohner, so errechnen sich für Ostdeutschland 459 Euro, für die finanzschwachen westdeutschen Länder dagegen nur 206 Euro. Überträgt man in einer überschlägigen Rechnung diese Werte auf das Anlagevermögen zu Wiederbeschaffungswerten, so stehen sich am Jahresanfang 2005 nicht – wie vom DIW Berlin seinerzeit berechnet – ein Anlagevermögen von 14 587 Euro je Einwohner in Ostdeutschland und eines von 20 185 Euro in Westdeutschland gegenüber, sondern nur ein Vermögen von 14 128 bzw. 19 979 Euro je Einwohner. Der Anpassungsgrad beträgt dann nicht 72,3 %, sondern 70,7 %. Mit anderen Worten: Aus der geringeren als ursprünglich angenommenen Investitionsaktivität der ostdeutschen Länder und Gemeinden

errechnet sich gegenüber den früheren Schätzungen des DIW Berlin ein zusätzlicher Nachholbedarf der ostdeutschen Länder und Gemeinden in Höhe von 3,4 Mrd. Euro.¹⁰

Angesichts der stark rückläufigen Investitionstätigkeit in Ostdeutschland mag dieser Wert niedrig erscheinen. Doch ist dabei zu berücksichtigen, dass die westdeutsche Bezugsgröße ebenfalls kräftig geschrumpft ist. Auch wäre die Lücke deutlich größer, wenn die Zahl der Einwohner in den ostdeutschen Flächenländern nicht so stark zurückgegangen wäre. Tatsächlich liegt sie um eine halbe Million niedriger, als seinerzeit unterstellt worden war. Der Bevölkerungsrückgang verringert den Nachholbedarf an Infrastruktur, auch wenn in Rechnung zu stellen ist, dass durch die veränderte demographische Entwicklung Anpassungskosten entstehen, indem beispielsweise Kapazitäten zurückgebaut werden müssen oder Investitionen notwendig werden, die weniger von der Bevölkerungszahl als von anderen Bedarfsfaktoren – beispielsweise von der Fläche – abhängig sind. Der stärkere als ursprünglich angenommen Bevölkerungsrückgang mindert den zusätzlichen Nachholbedarf um 600 Mill. Euro auf 2,8 Mrd. Euro.

In Ostdeutschland besteht also noch immer ein beträchtlicher Nachholbedarf an öffentlicher Infrastruktur, so dass die Höhe der Mittel aus dem Solidarpakt II gerechtfertigt erscheint. Diese Mittel bieten die Voraussetzung dafür, dass die Infrastrukturlücke weiter abgebaut werden kann und immer weniger als Wachstumsbremse in Ostdeutschland wirkt. Dies gilt umso mehr, wenn zudem die Mittel für „wirtschaftsfördernde Maßnahmen“, die den ostdeutschen Ländern zusätzlich zuerkannt worden sind, mobilisiert werden.¹¹ In Anbetracht der stark rückläufigen Investitionsausgaben der vergangenen Jahre, aber auch angesichts der anhaltenden Wachstumsschwäche sollte der Zeitraum des Solidarpakts II verkürzt, der Mittelfluss also temporär verstärkt werden. Nicht zuletzt würde dies auch die Anpassungskrise der ostdeutschen Bauwirtschaft mildern.

¹⁰ Dieser Wert errechnet sich, indem man die kumulierten Pro-Kopf-Differenzen der ostdeutschen und der finanzschwachen westdeutschen Flächenländer subtrahiert (459 – 206 Euro) und mit der ostdeutschen Bevölkerungszahl (13,566 Mill.) multipliziert.

¹¹ In einer Entschließung des Bundestages war seinerzeit den ostdeutschen Ländern zusätzlich ein Betrag von etwa 50 Mrd. Euro für solche Maßnahmen (sog. Korb 2) zugesprochen worden. Noch ist allerdings nicht geklärt, in welcher Form diese Mittel fließen werden. Bei den sog. Mischfinanzierungen (z.B. Hochschulbau, regionale Wirtschaftsförderung, Infrastrukturinvestitionen nach Art. 104a, Abs. 4 GG) besteht die (vage) Absicht, sie langfristig auf eine andere Grundlage zu stellen. Doch wurde den ostdeutschen Ländern im Rahmen des Solidarpakts II zugesichert, dass die Mittel weiterhin auf dem bisherigen Niveau fließen werden; pro Kopf erhalten die ostdeutschen Länder zurzeit doppelt so hohe Beträge wie die westdeutschen Länder.

Aus den Veröffentlichungen des DIW Berlin

Stephen P. Jenkins, Peter Lynn, Annette Jäckle and Emanuela Il Sala

Linking Household Survey and Administrative Record Data: What Should the Matching Variables Be?

Linkages of household survey responses with administrative data may be based on unique individual identifiers or on survey respondent characteristics. The benefits gained from using unique identifiers need to be assessed in the light of potential problems such as non-response and measurement error. We report on a study that linked survey responses to UK government agency records on benefits and tax credits in five different ways. One matched on a respondent-supplied National Insurance Number and the other four used different combinations of sex, name, address, and date of birth. As many linkages were made using matches on sex, date of birth, and post-code, or on sex, date of birth, first name and family name, as were made using matches on self-reported National Insurance Number, and the former were also relatively accurate when assessed in terms of false positive and false negative rates. The five independent matching exercises also shed light on the potential returns from hierarchical and pooled matching.

Diskussionspapier Nr. 489

Mai 2005

Stephen P. Jenkins, Lorenzo Cappellari, Peter Lynn, Annette Jäckle and
Emanuela Il Sala

Patterns of Consent: Evidence from a General Household Survey

We analyse consent patterns and consent bias in the context of a large general household survey, the "Improving survey measurement of income and employment" (ISMIE) survey, also addressing issues that arise when there are multiple consent questions. Using a multivariate probit regression model for four binary outcomes with two incidental truncations, we show that there are biases in consent to data linkage with benefit and tax credit administrative records held by the Department for Work and Pensions, and with wage and employment data held by employers, and also in respondents' willingness and ability to supply their National Insurance Number. The biases differ according to the question considered, however. We also show that modelling consent questions independently rather than jointly may lead to misleading inferences about consent bias. A positive correlation between unobservable individual factors affecting consent to DWP record linkage and consent to employer record linkage is suggestive of a latent individual consent propensity.

Diskussionspapier Nr. 490

Mai 2005

Die Volltextversionen der Diskussionspapiere liegen von 1998 an komplett als pdf-Dateien vor und können von der entsprechenden Website des DIW Berlin heruntergeladen werden (www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diskussionspapiere).



Aus den Veröffentlichungen des DIW Berlin

Martin Kroh

Surveying the Left-Right Dimension: The Choice of a Response Format

Although left-right items are a standard tool of public opinion research, there remains some difference of opinion on the optimal response format. Two disputes can be identified in the literature: (a) whether to provide respondents with a small or large number of answer categories and (b) whether or not to administer the response scale including a midpoint. This study evaluates the performance of the 101-, 11- and 10-point left-right scales. These scales not only speak to the two disputed aspects of measuring the left-right dimension but are also common instruments in public opinion research. Drawing on data from a split ballot multitrait multi-method experiment carried out in a methodological pretest to the German Socio-Economic Panel (SOEP), the analysis shows that the choice of a response format makes a difference in terms of data quality: The 101- and 10-point scales are plagued by method effects. Moreover, an application from electoral research illustrates that the choice of response formats affects substantive interpretations about the nature of the left-right dimension. Since all three scales perform about equally well in terms of the ease of administration, the findings suggest that the 11-point left-right scale should be used in survey research.

Diskussionspapier Nr. 491
Mai 2005

Oliver Lipps and Uwe Kunert

Measuring and Explaining the Increase of Travel Distance: A Multilevel Analysis Using Repeated Cross Sectional Travel Surveys

Structural and behavioural factors drive the growth and change of spatial mobility in the industrialised countries: on the macro level we have observed tremendous increases in travel demand as measured by person miles travelled. This paper studies this development of mobility of tripmaking adult persons on working days by analysing micro data as it is provided by the four National Travel Surveys (NTS) that were conducted in Germany since the mid seventies. In order to fully capture the context which determines individual behaviour, we account for the nested hierarchy of persons within households within spatial settings by using a multilevel modelling approach. In addition, we investigate the prediction power of a few classic socio-demographic variables for the daily travel distance of individuals in the four data sets. We find that after controlling for the covariates considered, the total variance of daily travel distance decreases over time, this decrease stemming both from the INDIVIDUAL and the HOUSEHOLD level. We further find that traditional socio-demographic household and person characteristics diminish in importance to explain person mileage. Significance and amount of the variance components taken together indicate some AREA level effect and strong HOUSEHOLD level context effects on individual daily distance. Thus it is important to consider all conceptual levels which generate significant variation in the mobility indicator under study.

Diskussionspapier Nr. 492
Juni 2005

Die Volltextversionen der Diskussionspapiere liegen von 1998 an komplett als pdf-Dateien vor und können von der entsprechenden Website des DIW Berlin heruntergeladen werden (www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diskussionspapiere).

Impressum

DIW Berlin
Königin-Luise-Str. 5
14195 Berlin

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)
Prof. Dr. Georg Meran (Vizepräsident)
Dr. Tilman Brück
Dörte Höppner
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Dr. Bernhard Seidel
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Alfred Steinherr
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Dr. Axel Werwatz, Ph. D.
Prof. Dr. Christian Wey

Redaktion

Dr. habil. Björn Frank
Dr. Elke Holst
Jochen Schmidt
Dr. Mechthild Schrooten

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49 - 30 - 897 89-249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 74
77649 Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805 - 19 88 88 *dtms/12 Cent/min.

Abo-Betreuung durch
Abonnenten Service Center GmbH
Geschäftsführer: Heinz-Jürgen Koch
Marlene Str. 4
77656 Offenburg

Bezugspreis

Jahrgang Euro 180,-
Einzelheft Euro 7,-
(jeweils inkl. MwSt. und Versandkosten)
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter leserservice@diw.de

Konzept und Gestaltung

kognito, Berlin

Satz

Wissenschaftlicher Text-Dienst (WTD), Berlin

Druck

Druckerei Conrad GmbH
Oranienburger Str. 172
13437 Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an die Abteilung Information und Organisation zulässig.